Background Paper BP-266E

PUBLIC POLICY DELIVERY: FEDERAL GOVERNMENT ORGANIZATIONAL MODELS

Tom Wileman
Economics Division

August 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-2-266E

ISBN 0-660-14519-7

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

92-06124/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

DEPARTMENTS AND AGENCIES 2

A. Departments 4

B. Departmental Corporations 6

C. Agencies, Boards and Commissions 7

D. New Organizational Forms 8

CROWN CORPORATIONS 10

A. Non-Commercial Crown Corporations 12

B. Commercial Crown Corporations 15

C. Mixed and Joint Enterprises and Other Entities 17

D. Privatization and Public Policy Constraints 19

APPENDIX "A": FEDERAL DEPARTMENTS, AGENCIES AND CROWN CORPORATIONS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PUBLIC POLICY DELIVERY: FEDERAL GOVERNMENT ORGANIZATIONAL MODELS

INTRODUCTION

Traditionally, the federal level of government in Canada has been innovative in its choice of instruments for the delivery of public policies; it has made extensive use of Crown corporations to perform functions ranging from the national broadcasting service to the postal service. From the time of the creation of the Canadian National Railway (CN) as a Crown corporation after World War I, it has been recognized that public ownership does not necessarily imply the conventional mechanism of a line department to deliver a service. CN lent itself clearly to a Crown corporation format, because of the commercial nature of running a railroad; however, the Crown corporation mechanism has in many cases not been as obvious a way to organize the undertaking. For example, the corporations which promote exports and the growth of small business (e.g., Export Development Corporation, Canadian Commercial Corporation, etc.) could well function as components of the several federal departments with which they must work closely (e.g., External Affairs and International Trade, Canadian International Development Agency and Western Economic Diversification/ Atlantic Canada Opportunities Agency).

Recently, the federal government has launched a program of privatization both with regard to Crown corporations and within the conventional government organization of departments and agencies. In some cases, hybrid governmental entities have been created, including mixed public/private companies and the Special Operating Agencies. The mixed ownership enterprise may still be controlled by the government, or the terms and conditions of its privatization may place restrictions on its

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

operations that make it an instrument of public policy in some measure. The Special Operating Agency, in contrast, remains part of a government department but is reorganized on a profit/loss basis and may develop into a halfway house on the road to privatization.

The objective of this paper is to outline briefly the key features of each of these organizational forms for the delivery of federal policies and services. The appendices to the paper list all federal departments, agencies and Crown corporations (Appendix "A").

DEPARTMENTS AND AGENCIES

Departments and agencies are generally viewed as being within the Government of Canada or the federal public service. The hallmark of these varying organizational forms is the relationship of the entity to the minister who speaks for it in Parliament. Thus, the departments *per se* each has a minister through whom it reports to Parliament and under whose direction it conducts its affairs. Needless to say, the large complex government departments of today are not directly managed by the minister but, under the doctrine of ministerial responsibility, the minister remains accountable to Parliament for the actions of the department.

The next order of departmental organization consists of the departmental corporations that are established to carry out a particular self-contained function and have the special legal status of a "corporation."* As defined under the *Financial Administration Act*, departmental corporations are "responsible for administration, supervisory, or regulatory services of a governmental nature" (section 2). The only common feature of departmental corporations is the use of a collegial form of management: some sort of board directs their activities rather than a single deputy minister as in the case of departments. In

---

* Not to be confused with Crown corporations, which are outside the public service.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

some cases, the departmental corporation has the same accountability relationship to a minister as does a department; however, in other cases, such as the granting councils (Medical Research Council, Social Sciences and Humanities Research Council, etc.), the agency operates at arm's length from the minister, for obvious reasons.

In the final organizational category are a variety of many different kinds of agencies, boards, commissions, etc. These entities may be characterized in several ways, according to: their status under the *Financial Administration Act* (FAA); their relationship to their designated minister; and whether or not their employees are public servants.

The FAA, in providing the legislative framework for financial administration in the federal government, allows for the designation of large numbers of agencies as departments:

> "department" means
>
> (a) any of the departments named in Schedule I,
> (b) any other division or branch of the public service of Canada, including a commission appointed under the *Inquiries Act*, designated by the Governor in Council as a department for the purposes of this Act,
> (c) the staffs of the Senate, the House of Commons and the Library of Parliament, and
> (d) any departmental corporation.
> (FAA, R.S. c. F-10, s. 2)

There are at present 61 agencies of various kinds which have been accorded departmental status following Cabinet designation under the Act. The status of these entities in terms of their designated minister varies considerably. Royal commissions, for example, are appointed under the *Inquiries Act* and are independent of the Government of the day. At the other extreme, the Privy Council Office is indistinct from any other department in its reporting relationship to its minister, the Prime Minister. (Further discussion of these 61 agencies will be provided below.)

One key organizational element common to most parts of the public service is the complex human resource management system of staffing,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

classification and control which has been established over many years. However, not all agencies which are departments for the purposes of the FAA are required to follow the dictates of the public service personnel system. From this point of view, agencies such as the Office of the Auditor General and the National Film Board are, for quite different reasons, "separate employers" not integrated with the rest of the governmental apparatus in this important respect.

A. Departments

The choice of a departmental form of organization may be traced through the historical evolution of the federal government in Canada. A variety of factors such as the geographic dispersion of population, the impact of federal-provincial relations and the division of powers with the provinces have determined the pattern of organization within the Government of Canada.

There are a variety of ways to depict the choice of organizational form Classic organization theory is oriented towards the function served - work is allocated to departments based on five possible unifying themes or concepts: a common purpose, clientele, location, skill or profession, or the use of common facilities or materiel. The question of why a government department carries out the function in question may be addressed by examining the history of the Canadian public service. The noted authority J.E. Hodgetts identified five categories within which departments fall:

1. Public security and external relations,
2. Public works, communications and transportation,
3. Coordination and services for the public organization,
4. Conservation, development and promotion of human resources, and
5. Protection and development of human resources.(1)

---

(1) J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*, University of Toronto Press, Toronto, 1973, p. 90.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Hodgetts pointed out that the first two categories were equivalent to Adam Smith's "laissez-faire" concept of what properly belonged to the state; he then went on to depict the historical evolution of the Canadian federal departments within each category.

Hodgetts also analyzed the roster of federal departments in terms of four categories of internal work division. In terms of the 23 present-day departments as identified in the *Financial Administration Act* (Schedule I), Hodgetts' categories would break down as follows:

1. Departments with one primary purpose or function which can best be performed by a centralized headquarters staff:
(numbers of employees in brackets):
   - Finance (908)
   - Justice (1,611)
   - Treasury Board (785)
   - Labour (872)
   - Solicitor General (271)
   - Communications (2,346)
   - Environment (9,057)

2. Departments with more than one major function for which a centralized organization is also required:
   - Secretary of State (2,892)

3. Departments with one primary function that is best performed by means of a dispersed staff and organization:
   - Veterans Affairs (3,555)
   - Public Works (7,462)
   - External Affairs (4,279)
   - National Defence (civilian - 32,278)
   - Transport (19,285)

4. Departments with more than one major function in which dispersed operations are essential:
   - National Revenue (28,339)
   - National Health and Welfare (8,490)
   - Employment and Immigration (23,843)*
   - Indian Affairs and Northern Development (3,953)
   - Fisheries and Oceans (5,500)
   - Consumer and Corporate Affairs (2,187)
   - Energy, Mines and Resources (4,321)
   - Industry, Science and Technology (2,320)
   - Supply and Services (9,129)
   - Agriculture (10,010)

---

* Combined with the Canadian Employment and Immigration Commission, a departmental corporation that formerly comprised the Unemployment Insurance Commission.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Departmental Corporations

The 17 departmental corporations listed in FAA Schedule II comprise quasi-departmental, regulatory, granting, and advisory agencies. Quasi-departmental agencies are branches of the public service which are separated from their corresponding departments for particular purposes, usually administrative, but which could just as easily be part of a department. For example, the Canada Employment and Immigration Commission was created out of the merger of the Department of Employment and Immigration and the Unemployment Insurance Commission, a departmental corporation; it functions as a line department. In contrast, departmental corporations that carry out a regulatory function, such as the Atomic Energy Control Board and the Canadian Aviation Safety Board, are quasi-judicial tribunals, which must have some measure of autonomy from the government. Similarly, the granting councils require independence to ensure an unbiased award-granting process based on merit. The following granting councils are organized as departmental corporations: Medical Research Council, Natural Sciences and Engineering Research Council, Science Council of Canada and Social Sciences and Humanities Research Council.

Advisory agencies classified as departmental corporations include the Economic Council of Canada and the Science Council of Canada, both of which advise the government in their respective areas and carry out a program of research. The Economic Council, with 1989-90 expenditures of $10.4 million, is the larger of the two (comparable Science Council expenditures were $3.3 million), but both organizations retain comparatively small staffs, often engaging outside researchers to carry out their work. These advisory bodies also have a status as employers that is separate from the rest of the public service: they are outside the central staffing, classification and human resources management system. The only truly unifying feature is that by definition all these entities have the status of a department for the purposes of the *Financial Administration Act*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Agencies, Boards and Commissions

In the face of the wide variety of organizational forms represented by federal agencies, boards and commissions, Professor Hodgetts found it difficult to identify common characteristics apart from obvious distinctions, such as the special class into which royal commissions fall, with their generally short duration and independence under the *Inquiries Act*.

These agencies may be grouped as quasi-departmental and regulatory. Good examples of the former are the Canadian Space Agency, Statistics Canada, the Correctional Service of Canada, and Multiculturalism and Citizenship Canada. The major regulators include the National Transportation Agency and the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission. Some of these entities are comparable in size to major departments, e.g., the Correctional Service has 10,275 employees and the National Transportation Agency has 519 employees.

Another notable category consists of the parliamentary agencies, including: the Office of the Auditor General, the Office of the Chief Electoral Officer, the Commissioner of Official Languages, and the Public Service Commission. Each of these agencies reports to Parliament by statute. For example, the Auditor General with approximately 700 person-years,* produces annual reports which are transmitted directly to the Speaker of the House of Commons; under the *Auditor General Act*, the audit office is a separate employer from the rest of the public service and is not subject to the financial controls exercised by Treasury Board over other departments and agencies. Quite a different model of parliamentary agency is presented by the Public Service Commission, which has a special relationship to Parliament as the defender of the merit principle in appointments to the public service under the *Public Service Employment Act*. With 2,152 employees, the PSC is a large organization that carries out a wide range of human resource functions in addition to its key staffing role, including training and employment equity programs.

---

* Person-years do not directly correspond with numbers of employees and are average levels of personnel resources authorized for departments over a one-year period.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. New Organizational Forms

In 1989, as part of the search for more cost-effective ways to deliver services, the federal government established "Special Operating Agencies" (SOAs) in the form of the Passport Office, the Government Telecommunications Agency and several others. The unifying concept of the SOA organizational model is the private enterprise framework of clearly defined financial and performance targets, together with the adoption of a business plan for product and service delivery to an identified clientele. In order to realize these objectives, SOAs are allowed a certain freedom from the complex regime of department-wide (and government-wide) rules. While these agencies remain a part of their host departments and their employees continue to be public servants, considerable flexibility is allowed in the financial, personnel and administrative areas. The Secretary of the Treasury Board, I.D. Clark, recently summarized the objectives of SOAs as follows:

- to promote cost-effective and more businesslike service delivery (including cost-recovery),
- to improve service to the client by identifying the clients clearly, establishing levels of service in consultation with the clients and focusing on service quality,
- to demonstrate government commitment to and concern for efficient management, and
- to promote innovation and initiative in the workplace.(2)

In the Budget of February 1991, the government stated its intention to extend the use of SOAs: "(this) action will yield significant improvement in the delivery and cost-effectiveness of those services by setting more demanding performance targets and monitoring performance." The Budget also announced the conversion of three branches of the public service to SOA status: Canadian Grain Commission, Race Track Supervision and Intellectual Property Directorate. It is noteworthy that these SOA references in the Budget were under the heading of "Crown corporations and

---

(2) I.D. Clark, "Improving Government Service Delivery," *Business Quarterly*, Autumn 1990, p. 88.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

agencies" as a management initiative to control and reduce federal expenditures. In other words, the SOAs are closely identified with privatization of Crown corporations.

Quite a different organizational approach is seen in the "employee takeover." This approach was exemplified by the March 1990 employee takeover of the Canadian Government Expositions Centre, in which a group of service provision employees left the public service in return for a directed multi-year contract to provide the same service to the government. In effect, the service in question was privatized; after the expiry of the initial contract, the government plans to put the service to tender, with the former employees and others having full rights to bid.

A third new kind of organizational model is the Government-Owned Contractor-Operated (GOCO) arrangement, where the government owns a facility that is operated in whole or in part by a third party, usually a private sector contractor. While discussions are at present underway with respect to a unit of Environment Canada, no GOCO arrangement is yet in operation. As in the employee takeover, under a GOCO arrangement the public servants of the former departmental unit leave the government's employ and become employees of the contractor. The aim of GOCOs is to bring private sector management, marketing or other expertise to the provision of a government service.

The logical extension of employee takeovers and GOCOs is a greater reliance on various forms of contracting out to replace the work of public servants. In a sense, contracting out is not an organizational issue: a department or agency need not change its structure at all in order to cut public servants and replace them with contractors. But the phenomenon is growing; although precise figures are not available, the Secretary of the Treasury Board recently estimated annual personal service contracts to total approximately $285 million, with the level of use of these contracts more than doubling over the 1979-89 period. At some point, the conventional departmental organization may become a hollow shell filled with contractors; the implications of this for accountability, financial management and control may be significant.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

One further innovation that bears upon the departmental organization is the recent privatization of services (and facilities) previously constructed, owned and operated by a line department. The Department of Transport followed this model in the development of Terminal 3 at the Toronto International Airport; only $6.2 million of the estimated $365-million construction cost will be financed by the federal government, with the rest coming from the private sector. While it is too soon to assess the impact of the mix of public and private facilities in the airport case (Terminal 3 opened only a few months ago), the Auditor General pointed out in his 1990 Annual Report that in the absence of sound planning and management to accommodate the department's changed role, the risks of costly mistakes are great.

CROWN CORPORATIONS

The 1989-90 Public Accounts of Canada reported financial information for 53 parent Crown corporations which, with their subsidiaries, employed a total of approximately 136,000 people; the major commercially-oriented Crown corporations controlled assets of $18.2 billion. Crown corporations vary greatly in size and economic impact, but taken together they form a large element of federal employment (30% of the total) and represent a major mechanism for policy delivery. Crown corporations are by statutory definition wholly-owned by the government and should therefore be distinguished from mixed and joint enterprises, which are part-owned by the federal government and part-owned by private sector participants and/or other governments.

The framework for control and accountability of Crown corporations resides in the *Financial Administration Act*, as a result of comprehensive amendments to that Act in 1984.* Unlike departments, Crown corporations operate "at arm's length" from ministerial direction; their accountability to government is based on an interesting contradiction - the need to balance commercial independence with the prerogatives of ownership

---

* The Bank of Canada and several other mostly cultural Crown corporations, such as the CBC, are excluded from these FAA provisions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and control. The corporate form was adopted by the federal government to enable these entities to function effectively in a businesslike way, free of the bureaucratic restraints of a department.* In this way, a specific task could be carried out on behalf of, but not directly by, the government.

The legislative framework in the FAA strikes a balance between the rights of the minister (acting as the shareholder or on behalf of the government as shareholders, and through whom the Crown corporation reports to Parliament) and the responsibilities of the directors and officers to carry on the affairs of the corporation effectively, in accordance with sound business practices. For example, parent** Crown corporations are required to report expenditures before and after they are made. Budgets and corporate plans are approved by the Treasury Board on the recommendation of the responsible minister. A summary of these plans is also tabled in Parliament and referred to the appropriate committee for potential scrutiny. Similarly, annual reports containing historical financial information are tabled in the House of Commons and follow a format dictated by Treasury Board regulations. A secretariat has been established jointly by the Treasury Board and the Department of Finance to administer the control and accountability provisions of the FAA.

The FAA provides for the power to issue binding directives to a Crown corporation and the appropriate minister also exercises key powers such as the appointment of directors (subject to Cabinet concurrence) and initial approval of funding and borrowing (also approved by Treasury Board). In practice, however, the ministers tend to leave the day-to-day management of Crown corporations to boards of directors and officers. For example, the directive power, which includes a requirement that the directive be tabled in Parliament, has rarely been used. As the Auditor General observed in his 1989 audit of the implementation of the framework for the control and accountability of Crown corporations:

---

* Crown corporation employees are not public servants and the administrative rules and regulations of the public service do not apply.

** Subsidiaries are prohibited under the FAA from carrying on a business not consistent with the mandate of their parents.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Despite the formal allocation of powers (in the FAA), our interviews with directors as well as with senior officials showed that in practice the government has usually given boards considerable scope for action. It has provided strategic direction to Crown corporations and exercised its other powers sparingly.

Crown corporations have traditionally been categorized on the basis of their degree of dependence on public funds. There are two broad categories, reflected in Parts I and II of Schedule III to the FAA:

- Part I corporations are ordinarily dependent on parliamentary appropriations for operating purposes and/or operate in a non-competitive environment,

- Part II corporations:
  (a) operate in a competitive environment, and
  (b) are not ordinarily dependent on appropriations for operating purposes.
  (FAA, s. 3(5))

The following discussion of the corporate organizational model distinguishes between commercial and non-commercial corporations. Some comments will be offered on mixed enterprises, on privatization, and on fiscal, regulatory and other factors that make nominally private enterprise serve as an instrument of public policy.

A. Non-Commercial Crown Corporations

From a functional point of view, the 31 corporations included in Part I of Schedule III of the FAA may be categorized as engaging in governmental trading, lending, insurance, regulatory and procurement activities, among others. The question of what distinguishes this use of the corporate form from departmental organizations may be difficult to answer. In many cases, there would appear to be no reason why the function could not be carried on by a line department. A good example is the Canada Mortgage and Housing Corporation, which from time to time has had virtually a one-on-one relationship with a minister (albeit a junior minister) and acts in many respects as if it were the federal department of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

housing.* However, CMHC was set up in 1946 to provide low-cost financing for home buyers and the administration of its mortgage funds gives it a near-banking function well suited to the corporate organizational form. Similarly, each of the non-commercial Crown corporations was established in particular conditions and circumstances that justified the use of the corporate form.

The trading corporations include the Canadian Commercial Corporation and the Export Development Corporation. The Canadian Commercial Corporation, with 1989-90 assets of $829.8 million and 97 employees, serves as prime contractor when other countries wish to purchase goods and services from Canada on a government-to-government basis. The Export Development Corporation (1989-90 assets, $6.6 billion and 490 employees) administers insurance and financing in support of export transactions that are considered to be in the national interest.

Examples of lending corporations are the Farm Credit Corporation (which lends to farmers) and the Federal Business Development Bank (which lends to small business). In fiscal year 1989-90, the federal government, through these agencies, had $3.6 billion in outstanding loans to farmers and $2.7 billion in loans to small and medium-sized businesses.

The insurance function is well represented by the Canada Deposit Insurance Corporation, which provides limited deposit insurance for federally-registered banks, trust and loan companies (and for approved provincial trust and loan institutions). Although it had only 63 employees in 1989-90, CDIC has recently played a critical economic role in light of several bank failures; because of losses associated with these bank failures, the corporation's insurance fund was in a substantial deficit position ($851 million in 1989).

Major examples of the regulatory and procurement functions, respectively, would be the Canadian Dairy Commission and Defence Construction (1951) Ltd. To some extent, the Dairy Commission bridges the trading and regulatory areas with its marketing activities, but it also administers a comprehensive system of support payments to producers

---

* For example, CMHC acts as the government's agent in the provision of housing grants, contributions and subsidies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

($280 million in 1988-89) through which, in concert with provincial agencies, the dairy industry is regulated. In contrast, Defence Construction contracts for major military construction and maintenance projects required by the Department of National Defence. For example, the building of a major military base involves the corporation in calling tenders, selecting a contractor and managing the contract through to completion.

Quite another way to depict non-commercial Crown corporations is in terms of a possible progression to commercial status. Thus, Canada Post Corporation, initially classified after its creation in 1981 as non-commercial, graduated to commercial status in June 1989, when it began to show a "profit" on postal operations. Similarly, it is possible that corporations such as Atomic Energy of Canada Ltd. and Via Rail Canada Inc., which are now listed as non-commercial (Part I of FAA Schedule III), could be transferred to the commercial category (Part II of the same Schedule) should they become profitable and thereby cease to be dependent on appropriations.

In terms of the accountability and control framework, the reporting requirements for non-commercial corporations are more onerous than for their commercial counterparts. Two examples of these additional requirements for non-commercial entities are the submission of operating budgets for ministerial and Treasury Board approval, and more extensive audit provisions involving Parliament's auditor, the Auditor General, who must be at least the joint auditor of each non-commercial corporation. Such provisions are tied to the need for greater scrutiny of enterprises that have regular need of public funds.

Also non-commercial, but excluded from the FAA control and accountability provisions, are eight parent Crown corporations, some of which form major parts of the public policy apparatus. Thus, the Bank of Canada is the central bank and is responsible for the formulation and implementation of monetary policy; it also acts as the government's fiscal agent, handling securities such as Treasury Bills and Canada Savings Bonds. Another exempt corporation, the Canadian Wheat Board, also plays an

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

extremely important economic role: it is responsible for all exports of wheat and barley grown in the Prairie provinces and parts of B.C.

Several exempt corporations, notably the Canadian Broadcasting Corporation, are cultural in nature. The CBC provides a radio and television broadcasting service in both official languages across Canada and is a keystone of government support for the arts and cultural development; its preponderant source of funding is a government grant ($981 million in 1989-90).

B. Commercial Crown Corporations

The distinguishing feature of commercial Crown corporations is their relative financial self-sufficiency and freedom from reliance on public funds. It must be borne in mind, however, that large expenditures of public funds were often involved in the acquisition and capitalization of these corporations. Even though their current operations may return a "profit," this information should be placed in the context of the substantial public investment involved.

The choice of the commercially-oriented corporation as a means of pursuing public policies may be viewed in historical terms as a response to the obstacles of Canada's geography and the challenges of a dynamic and more developed U.S. economy to the south.(3)

Another way of looking at public ownership of commercial undertakings is in terms of the options available to government for obtaining the private sector's compliance with policy objectives. This approach generates a sliding scale of government involvement ranging from fiscal and regulatory measures to outright public acquisition of private companies.(4)

There are relatively few parent Crown corporations classified as commercially-oriented (i.e., listed in Part II of FAA Schedule III). In addition to the seven port corporations (for the ports

---

(3) J.K. Laux and M. Molot, *State Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca, 1988, p. 59.

(4) M. Berkowitz and Y. Kotowitz, *The Organization and Control of Crown Corporations*, Economic Council of Canada, Ottawa, 1985, p. 34.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of Halifax, Montreal, Quebec City, Prince Rupert, Saint John, St. John's and Vancouver), there are only six such entities:

Corporation	Assets	Liabilities	Employment
	- $ millions -		
Canada Development Investment	550.2	723.7	10
Canada Ports	118.2	5.1	84
Canada Post	2,507.8	1,017.7	50,522
Canadian National Railway	7,137.1	3,590.7	38,450
Petro-Canada	7,276.0	4,494.3	6,468
Royal Canadian Mint	94.0	35.8	776

Source: 1989-90 Public Accounts of Canada, Vol. III.

The Canada Development Investment Corporation is a holding company which was formed in 1982 mainly to deal with crises in two publicly-owned aircraft companies (Canadair and de Havilland). Its mandate includes privatization and many of the firms it has managed, including the aircraft manufacturers, have been sold. In the case of Canadair, a subsidiary was also formed to hold the $1.23 billion in outstanding debt (later assumed by Canada) so that the assets could be more readily marketed.

The Canada Ports Corporation (formerly the National Harbours Board) plans and coordinates the development of 15 ports and harbours across Canada. The corporation is directly responsible for the management of eight of these 15 ports; the other seven (cited above) are separately incorporated and operate with a high degree of local autonomy.

The Canada Post Corporation has evolved from a government department, to a non-commercial Crown corporation (converted in 1981), to a financially self-sustaining Crown corporation. In 1989-90, a profit of $149 million on revenues of $3.6 billion was recorded and in June 1990, a dividend of $60 million was paid into federal coffers. However, a profit on operations was also realized from time to time while the post office was a government department, although, as a department, the structure of the post office was quite different. For example, the extensive real property and office accommodations that a national postal operation entailed were managed by the Department of Public Works at no charge to the post office

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

department, while the Canada Post Corporation is in full control of all its assets. The rationale for the conversion to corporation status, as Professor Hodgetts has pointed out, was that the agency "bears most of the marks of an industrial, revenue-producing enterprise."(5)

Canadian National was established to consolidate and continue the operation of more than 200 non-viable or bankrupt railways just after World War I. It formed a complete transcontinental rail network operating in competition with the comparable private system, Canadian Pacific. Although CN has shown a profit on operations for many years of its existence, the debt structure inherited from the insolvent railways has led the government to recapitalize the company three times (1937, 1952 and 1978). Faced with increasing competition from other modes of transportation, the corporation sold its hotel, telephone and telecommunications subsidiaries in 1988 and applied the proceeds to reducing its corporate debt.

Petro-Canada, created as a means for Canadians to control a major oil company through acquisition of Petrofina and several smaller companies, has recently been the subject of privatization legislation (Bill C-84, which received Royal Assent in February 1991).

The last of the commercial Crown corporations, the Mint, was a departmental agency of the government until 1969, when it was incorporated by legislation. The minting of coins and related activities (e.g., numismatic and precious metal sales) are essentially business operations and profitable (for the fiscal year 1989, the Mint made a profit of $7.8 million on revenues of $749.5 million) and are therefore well suited to the corporate model.

C. Mixed and Joint Enterprises and Other Entities

The following definitions of mixed, joint and other enterprises are taken from the Public Accounts of Canada: -

> Mixed Enterprises: Share capital partly owned by Canada, the rest being owned by private sector parties

---

(5) Hodgetts (1973), p. 118.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Joint Enterprises: Owned partly by Canada, partly by other levels of government

Other Entities: Corporate entities without share capital and for which the federal government has a right to appoint members to the boards of directors.(6)

In terms of the choice of organizational form, the Auditor General's 1985 study of mixed and joint enterprises* noted their advantages and disadvantages in comparison with other ways in which the government might participate in the economy. For mixed enterprises, some of the advantages were that less public capital was needed to achieve public purposes and that there was access to private sector entrepreneurial skills; disadvantages were the difficulty of limiting government's obligations in the event of default or failure and the potential for disagreements between the government and private sector shareholders. For joint enterprises, advantages included enhanced intergovernmental cooperation and the spread of fiscal responsibility among governments; disadvantages might be preponderant federal financial responsibility without full control, and divergence of views between governments.

The extent to which the mixed ownership corporation serves as an instrument of public policy has been questioned in a number of studies. For example, a 1987 survey which included case studies of two federal and one Quebec mixed corporation advanced the argument that these corporations were an ambiguous form of organization that limited the ability of the government shareholder to impose its policy goals in the event of serious disagreement with the private shareholders.(7)

As part of the privatization policy of the government, the ranks of mixed and joint enterprises have thinned out considerably since 1984. Their numbers have dropped from 13 to 8, with the major reduction

---

(6) *Public Accounts of Canada*, Vol. III, 1989-90, p. 86-87.

(7) S. Brooks, *Who's in Charge? The Mixed Enterprise Corporation in Canada*, Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1987, p. 3.

* The major concern of the Auditor General's study was the inadequacy of financial and other information provided to Parliament.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

taking place in 1988, when the privatization of the Canada Development Corporation was completed. This sale reduced the value of the mixed and joint portfolios by 36%, excluding the holdings of the Superintendent of Bankruptcy under the terms of the *Bankruptcy Act*.

Of the five mixed companies listed in the 1989-90 Public Accounts, the largest by far, with assets of $781 million and liabilities of $523 million, is Telesat Canada, in which the federal government holds a 50% share (although a further 3.75% is held by CN, a Crown corporation). Telesat's mandate is to operate satellite telecommunications systems; the responsible minister is the Minister of Communications. Other mixed enterprises include arctic shipping and energy exploration ventures.*

At present, there are only three joint enterprises, the largest of which (with Manitoba) involves redevelopment of part of the city of Winnipeg (North Portage Development Corporation: assets $77.6 million, liabilities $1.3 million, federal ownership 33.3%).

Examples of other entities are benevolent institutions, such as the Asia-Pacific Foundation (which promotes harmony among Pacific Rim peoples) and research institutions such as the Forest Engineering Research Institute or the Western Grains Research Foundation. There are 35 such other entities listed in the 1989-90 Public Accounts. Also listed are nine harbour commissions. (See Appendix "A".)

D. Privatization and Public Policy Constraints

As the Auditor General observed in his 1989 study, the Crown corporations portfolio is a dynamic one: from 1984 to 1988, 10 parent Crown corporations** were created and 12 others either dissolved or privatized. By far the greater impact is from privatization. In 1984, there were only five truly large federal Crown corporations, with annual revenues in excess of $2 billion: one of these, Air Canada, has been sold;

---

* Fifty-nine additional mixed enterprises have been identified by one study, based on various smaller (under $50 million) federal investments, see W. Stanbury, E.C. Elford, "Mixed Enterprises in Canada," Paper presented to the Royal Commission on Economic Union and Development Prospects for Canada, Ottawa, June 1984.

** Not to mention a large number of subsidiaries created and dissolved over the same period.

another, Petro-Canada, is up for sale; while significant parts of a third, Canadian National, have also been sold. That leaves only the Wheat Board and Canada Post untouched and the recent postal profits have led to speculation about privatization of the latter.

The government has advanced five reasons for its privatization initiative:

- The changing economic environment - the public policy objectives that led to the creation of the corporation are no longer valid and/or other options than ownership, e.g., fiscal or regulatory measures, better meet policy needs;
- Effectiveness - many Crown corporations are considered to be less effective than the private sector in serving clients, etc.;
- Public funds - excessive demands on the government's resources and difficulties in managing ministers' accountability for Crown corporations;
- Management styles - aversion to risk-taking in overly bureaucratic Crown corporations may inhibit a flexible response to rapid change in business conditions; and
- Fairness and equity - tax dollars used to compete with the private sector.(8)

Air Canada has been called the "big test" of privatization. Bill C-129, authorizing its sale, received Royal Assent in August 1988 and the sale of shares to the public took place in two stages: 43% in October 1988, realizing $234 million; and 57% in July 1989, realizing $474 million. Although deregulation and mergers in the 1980s have significantly altered Air Canada's position as the predominant Canadian air carrier, the airline was established with a public policy goal in mind: providing a national air service. Given the regulatory influences that can still be brought to bear and the conditions imposed on the sale, the federal government has not necessarily abandoned this goal. Among the notable conditions on the Air Canada sale: Bill C-129 limited shareholders ownership to 10% with a 25% ceiling on foreign control; the legislation also included operational restraints such as requirements to adhere to

---

(8) The Honourable Barbara McDougall, Minister of State for Privatization, *Excerpts from Statements on the Reasons for Privatization*, May 1987, p. 2-4 (abridged).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the *Official Languages Act*, to preserve the maintenance bases and to keep the headquarters in Montreal.

As one study noted, a broader conception of privatization includes a variety of public policies that serve to reduce the role of government in the economy and strengthen competitive market forces,(9) i.e., policies such as deregulation, trade liberalization and increased contracting out. These privatization-type policies raise the larger question of the extraordinary variety of government activities that constrain undertakings in the private sector. Fiscal policies, from tax expenditures to tax reform, critically influence business, while the impact of the spending power ranges as far as the creation of small-scale "quasi-departments" of government that receive and administer federal grants year after year. A complex of contribution payments to businesses are paid on the basis of conditions that may transform an incentive payment into a means of ensuring compliance with public policy. For example, one major contribution program, the Defence Industry Productivity Program, disbursed $301 million in 1989-90 to several hundred companies. The companies that acquired the two aircraft production Crown corporations, Boeing of Canada (de Havilland) and Bombardier (Canadair) each received more than $50 million under this program.

---

(9) A. Tupper and G.B. Doern, "Canadian Public Enterprises and Privatization," in *Privatization, Public Policy and Public Corporations in Canada*, Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1988, p. 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX "A"

FEDERAL DEPARTMENTS, AGENCIES AND CROWN CORPORATIONS

1. DEPARTMENTS (Schedule I, *Financial Administration Act)*

Agriculture
Communications
Consumer and Corporate Affairs
Employment and Immigration
Energy, Mines and Resources
Environment
External Affairs
Finance
Fisheries and Oceans
Indian Affairs and Northern Development
Industry, Science and Technology
Justice
Labour
National Defence
National Health and Welfare
Public Works
Secretary of State
Supply and Services
Solicitor General
Transport
Treasury Board
Veterans Affairs

2. DEPARTMENTAL CORPORATIONS (Schedule II, FAA)

Agricultural Stabilization Board
Atomic Energy Control Board (separate employer)
Canada Employment and Immigration Commission
Canadian Aviation Safety Board
Canadian Centre for Occupational Health and Safety
Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board
Director of Soldier Settlement
Director, The Veterans' Land Act
Economic Council of Canada (separate employer)
Fisheries Prices Support Board
Medical Research Council (separate employer)
National Battlefields Commission
National Research Council (separate employer)
Natural Sciences and Engineering Research Council (separate employer)
Science Council (separate employer)
Social Sciences and Humanities Research Council (separate employer)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. BRANCHES DESIGNATED AS DEPARTMENTS FOR THE PURPOSES OF THE *FINANCIAL ADMINISTRATION ACT*

Atlantic Canada Opportunities Agency
Auditor General (separate employer)
Canada Labour Relations Board
Canadian Centre for Management Development
Canadian Forestry Service
Canadian Human Rights Commission
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat
Canadian International Development Agency
Canadian International Trade Tribunal
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission
Canadian Security Intelligence Service (separate employer)
Canadian Sentencing Commission
Canadian Space Agency
Chief Electoral Officer
Civil Aviation Tribunal
Commissioner for Federal Judicial Affairs
Commissioner of Official Languages
Competition Tribunal
Copyright Board
Correctional Service of Canada
Emergency Preparedness Canada
Federal Court of Canada
Federal-Provincial Relations Office
Governor General's Secretary
Grain Transportation Agency
Hazardous Materials Information Review Commission
Immigration and Refugee Board
Information and Privacy Commissioners
Investment Canada
Multiculturalism and Citizenship Canada
National Energy Board
National Farm Products Marketing Council
National Film Board (separate employer)
National Library
National Parole Board
National Transportation Agency
Northern Pipeline Agency (separate employer)
Patented Medicine Prices Review Board
Petroleum Monitoring Agency
Privatization and Regulatory Affairs*
Privy Council Office
Procurement Review Board
Public Archives

---

* The February 1991 Budget announced that this Office will be redeployed to the Department of Finance (and the Treasury Board).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Public Service Commission
Public Service Staff Relations Board (separate employer)
Royal Canadian Mounted Police
RCMP External Review Committee
RCMP Public Complaints Commission
Royal Commission on Electoral Reform
Royal Commission on National Passenger Transportation
Royal Commission on New Reproductive Technologies
Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront
Security Intelligence Review Committee
Statistics Canada
Status of Women, Advisory Council
Superintendent of Financial Institutions
Supreme Court
Tax Court

4. SPECIAL OPERATING AGENCIES (Host Department in Parentheses)

Training and Development Canada (Public Service Commission)
Canada Communications Group (Supply and Services)
Passport Office (External Affairs)
Government Telecommunications Agency (Communications)
Consulting and Audit Canada (Supply and Services)
Canadian Grain Commission* (Agriculture)
Race Track Supervision* (Agriculture)
Intellectual Property Directorate* (Consumer and Corporate Affairs)

5. CROWN CORPORATIONS (Parent Corporations)

a. NON-COMMERCIAL (Schedule III, Part I, FAA)

Atlantic Pilotage Authority
Atomic Energy of Canada Ltd.
Canada Deposit Insurance Corporation
Canada Harbour Place Corporation
Canada Lands Company Ltd.
Canada Mortgage and Housing Corporation
Canada Museums Construction Corporation
Canadian Commercial Corporation
Canadian Dairy Commission
Canadian Livestock Feed Board
Canadian Patents and Development Ltd.
Canadian Saltfish Corporation
Cape Breton Development Corporation
Defence Construction (1951) Ltd.
Enterprise Cape Breton Corporation
Export Development Corporation

---

* Announced in the February 1991 Budget.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Farm Credit Corporation
Federal Business Development Bank
Freshwater Fish Marketing Corporation
Great Lakes Pilotage Authority
Harbourfront Corporation
International Centre for Ocean Development
Laurentian Pilotage Authority
Marine Atlantic Inc.
Mingan Associates Ltd.
National Capital Commission
Pacific Pilotage Authority
St. Lawrence Seaway Authority
Standards Council
Via Rail Canada Inc.

b. COMMERCIAL CROWN CORPORATIONS (Schedule III, Part II, FAA)

Canada Development Investment Corporation
Canada Ports Corporation
Canada Post Corporation
Canadian National Railway Company
Halifax Port Corporation
Montreal Port Corporation
Petro-Canada
Port of Quebec Corporation
Prince Rupert Port Corporation
Royal Canadian Mint
Saint John Port Corporation
St. John's Port Corporation
Teleglobe Canada
Vancouver Port Corporation

c. EXEMPT CROWN CORPORATIONS (Not Included in the Schedules and Exempt from the FAA Accountability and Control Provisions)

Bank of Canada
Canada Council
Canadian Broadcasting Corporation
Canadian Film Development Corporation
Canadian Institute for International Peace and Security
Canadian Wheat Board
International Development Research Centre
National Arts Centre Corporation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6. MIXED AND JOINT ENTERPRISES (Parent Corporations Listed in 1989-90 Public Accounts, Vol. III, as of 31 March 1990)

Canarctic Shipping Company Ltd.
Co-operative Energy Corporation
Lower Churchill Development Corporation Ltd.
National Sea Products Ltd.
North Portage Development Corporation
NPM Nuclear Project Managers Canada Inc.
Société du parc industriel et portuaire Québec-sud
Telesat Canada

7. OTHER ENTITIES (Listed in the 1989-90 Public Accounts, Vol. III, as of 31 March 1990)

Asia-Pacific Foundation of Canada
The Army Benevolent Fund
Association for the Export of Canadian Books
The Blue Water Bridge Authority
Board of Trustees of the Queen Elizabeth II Canadian Fund to Aid in Resarch on the Diseases of Children
Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority
Calgary Olympic Development Association
Canada Grains Council
Canadian Centre on Substance Abuse
Canadian Fitness and Lifestyle Research Institute Inc.
Canadian International Grains Institute
Canadian Livestock Records Corporation
Canadian Sport and Fitness Administration Centre Inc.
Coaching Association of Canada
Forest Engineering Research Institute of Canada
FORINTEK Canada Corp.
International Centre for Human Rights and Democratic Development
International Fisheries Commission Pension Society
Last Post Fund
Maritime Forestry Complex Corporation
Medical Council of Canada
The Nature Trust of British Columbia
Northern Native Fishing Corporation
NWT Co-operative Business Development Fund
PARTICIPaction
POS Pilot Plant Corporation
Pulp and Paper Research Institute of Canada
Roosevelt Campobello International Park Commission
Saint John Harbour Bridge Authority
Terry Fox Humanitarian Award Inc.
The Vanier Institute of the Family
The Victoria Commonwealth Games Host Society
Western Grains Research Foundation
The 1991 Canada Games Society (P.E.I.) Inc.
The 1989 Jeux Canada Games Society Saskatoon Inc.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Harbour Commissions

Fraser River Harbour Commission
The Hamilton Harbour Commissioners
Thunder Bay Harbour Commission
Nanaimo Harbour Commission
North Fraser Harbour Commission
Oshawa Harbour Commission
Port Alberni Harbour Commission
The Toronto Harbour Commissioners
Windsor Harbour Commission

Étude générale

BP-266F

L'EXÉCUTION DES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL: LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS

Tom Wileman
Division de l'économie

Août 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

Nº de cat. YM32-2-266F

ISBN 0-660-93769-7

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

MINISTÈRES ET ORGANISMES 2

A. Ministères 3

B. Établissements publics 5

C. Agences, offices, bureaux, conseils et commissions 6

D. Nouveaux mécanismes institutionnels 7

SOCIÉTÉS D'ÉTAT 10

A. Sociétés d'État non commerciales 12

B. Sociétés d'État commerciales 15

C. Entreprises mixtes et en coparticipation et autres entités ... 18

D. Privatisation et contraintes liées aux politiques du gouvernement 20

ANNEXE "A": MINISTÈRES, ORGANISMES ET SOCIÉTÉS D'ÉTAT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ÉXÉCUTION DES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL: LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS

INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral a toujours fait preuve de souplesse dans son choix de mécanismes d'exécution de ses politiques. Il n'a pas hésité à recourir à la société d'État pour s'acquitter de fonctions aussi variées que le service de radiodiffusion national et le service postal. Depuis la création de la Compagnie des chemins de fer nationaux (CN) après la Première Guerre mondiale, il est admis que l'État peut intervenir dans un secteur de service autrement qu'en créant un ministère. Si l'exploitation d'un chemin de fer se prêtait manifestement à la création d'une société d'État, tel n'est pas le cas de beaucoup d'autres activités confiées elles aussi à des sociétés d'État. Par exemple, les sociétés de promotion des exportations et de développement de la petite entreprise (la Société d'expansion des exportations, la Corporation commerciale canadienne, etc.) pourraient fort bien faire partie de plusieurs ministères fédéraux avec lesquels elles travaillent en étroite collaboration (Affaires extérieures et Commerce extérieur, Agence canadienne de développement international, Agence de diversification de l'économie de l'Ouest et Agence de promotion économique du Canada atlantique, entre autres).

Il y a quelque temps, le gouvernement fédéral a lancé un programme de privatisation aussi bien de sociétés d'État que de ministères et d'organismes. Il crée parfois des entités hybrides comme les entreprises d'économie mixte et les organismes de service spéciaux. Dans le cas de l'entreprise d'économie mixte, il peut garder le contrôle de l'entité ou assortir la privatisation de restrictions opérationnelles qui font jusqu'à un certain point de l'entreprise un mécanisme d'exécution de sa politique. Quant à l'organisme de service spécial, il continue de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

faire partie d'un ministère, mais il est assujetti au système de profits et pertes et peut constituer une étape sur la voie de la privatisation.

Dans le présent document, nous exposons les principales caractéristiques de ces mécanismes institutionnels d'exécution des politiques et des services du gouvernement fédéral. Le lecteur trouvera à l'annexe A la liste des ministères, des organismes et des sociétés d'État.

MINISTÈRES ET ORGANISMES

On estime généralement que les ministères et les organismes font partie intégrante du gouvernement fédéral ou de la fonction publique fédérale. Ce qui caractérise ces institutions diverses, c'est la relation qu'elles entretiennent avec leur ministre de tutelle. Les ministères relèvent chacun d'un ministre qui rend compte de leurs activités devant le Parlement et sous la direction de qui ils conduisent leurs affaires. Inutile de dire que les gros ministères d'aujourd'hui ne sont pas directement gérés par un ministre; cependant, en vertu de la doctrine de la responsabilité ministérielle, le ministre continue de répondre de leurs activités devant le Parlement.

Après les ministères viennent les établissements publics qui sont chargés d'exercer une fonction clairement délimitée et qui jouissent à ce titre d'un statut particulier. Les établissements publics, qui sont définis dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), sont chargés "de fonctions étatiques d'administration" (art. 2). Le seul trait commun à tous les établissements publics, c'est le recours à la gestion collégiale, c'est-à-dire que, contrairement aux ministères, ils voient leurs activités dirigées non par un sous-ministre, mais par un conseil d'administration. Certains d'entre eux ont le même rapport de dépendance avec un ministre qu'un ministère; d'autres, comme les conseils subventionnaires (Conseil de recherches médicales, Conseil de recherches en sciences humaines, etc.), jouissent d'une grande indépendance par rapport au ministre et ce, pour des raisons évidentes.

Viennent enfin toutes sortes d'organismes, agences, offices, bureaux, conseils, commissions, etc. Ces institutions se distinguent de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plusieurs façons: selon leur statut aux termes de la LGFP, selon leur relation avec le ministre de tutelle, ou selon que leurs employés sont ou non des fonctionnaires.

La LGFP prévoit la possibilité qu'un grand nombre d'organismes soient désignés comme ministères. Voici, en effet, la définition qu'elle donne du terme "ministère".

> a) L'un des ministères mentionnés à l'annexe I;
> b) tout autre secteur de l'administration publique fédérale - y compris une commission nommée sous le régime de la *Loi sur les enquêtes* - que le gouverneur en conseil désigne comme tel pour l'application de la présente loi;
> c) le personnel du Sénat, celui de la Chambre des communes et celui de la Bibliothèque du Parlement;
> d) tout établissement public.
> (LGFP, S.R.C. (1985), c. F-11, art. 2)

Il existe actuellement 61 organismes de toutes sortes à qui le Cabinet a accordé le statut de ministère aux termes de la LGFP. La relation de ces organismes avec leur ministre de tutelle respectif varie considérablement de l'un à l'autre. Par exemple, les commissions royales, qui sont établies en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, sont indépendantes du gouvernement du jour. En revanche, le Bureau du Conseil privé ne se distingue en rien d'un ministère sur le plan de sa relation avec son ministre, le premier ministre. (Nous traiterons ci-dessous plus en détail de ces 61 organismes.)

Un élément fondamental d'organisation commun à presque tous les secteurs de la fonction publique, c'est le régime complexe de gestion du personnel (dotation, classification, etc.) qui s'est établi au fil des ans. Il n'en reste pas moins que plusieurs organismes qui sont des ministères aux termes de la LGFP n'y sont pas assujettis. C'est ainsi que, entre autres, le Bureau du vérificateur général et l'Office national du film ont, pour des raisons fort différentes, le statut d'"employeur distinct".

A. Ministères

La création des ministères est liée à l'évolution historique du gouvernement fédéral. Des facteurs comme la dispersion de la population, les relations fédérales-provinciales et la répartition consti-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tutionnelle des pouvoirs ont influé sur les modalités d'organisation du gouvernement canadien.

Il y a plusieurs façons de justifier la création d'un ministère. La théorie classique de l'organisation est axée sur la fonction à exécuter, c'est-à-dire qu'elle répartit les tâches à accomplir entre les ministères en fonction de cinq grands critères: l'objectif visé, la clientèle, le milieu d'intervention, la spécialité et la nature des installations ou équipements nécessaires. Pour comprendre pourquoi tel ministère assure telle fonction, il est utile d'examiner l'histoire de l'administration publique canadienne. Une autorité en la matière, le Pr J.E. Hodgetts, établit cinq catégories de ministères:

1. Sécurité publique et relations extérieures;
2. Travaux publics, communications et transports;
3. Coordination de l'administration publique et services internes;
4. Maintien, perfectionnement et promotion des ressources humaines;
5. Protection et développement des ressources humaines(1).

Hodgetts fait observer que les deux premières catégories correspondent, conformément à la théorie du "laisser-faire" d'Adam Smith, aux activités qui relèvent à bon droit de l'État. Il retrace ensuite l'évolution historique des ministères fédéraux de chaque catégorie.

Hodgetts analyse également la liste des ministères fédéraux par rapport à quatre sortes de division du travail interne. Sur la base des 23 ministères de l'Annexe I de la LGFP, les catégories de Hodgetts se présentent comme suit:

1. Ministères investis d'une seule grande fonction qu'il vaut mieux confier à une organisation centralisée (le nombre d'employés est indiqué entre parenthèses):
   - Finances (908)
   - Justice (1 611)
   - Conseil du Trésor (785)
   - Travail (872)

---

(1) J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 90.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Solliciteur général (271)
- Communications (2 346)
- Environnement (9 057)

2. Ministères investis de plusieurs grandes fonctions qu'il vaut mieux confier à une organisation centralisée:
   - Secrétariat d'État (2 892)

3. Ministères investis d'une seule grande fonction qu'il vaut mieux confier à une organisation décentralisée:
   - Affaires des anciens combattants (3 555)
   - Travaux publics (7 462)
   - Affaires extérieures (4 279)
   - Défense nationale (32 278 civils)
   - Transports (19 285)

4. Ministères investis de plusieurs grandes fonctions qu'il faut confier à une organisation décentralisée:
   - Revenu national (28 339)
   - Santé nationale et Bien-être social (8 490)
   - Emploi et Immigration (23 843)*
   - Affaires indiennes et du Nord (3 953)
   - Pêches et Océans (5 500)
   - Consommateurs et Sociétés (2 187)
   - Énergie, Mines et Ressources (4 321)
   - Industrie, Sciences et Technologie (2 320)
   - Approvisionnements et Services (9 129)
   - Agriculture (10 010)

B. Établissements publics

Les 17 établissements publics de l'annexe II de la LGFP sont des quasi-ministères, des organismes de réglementation, des organismes subventionnaires ou des organismes consultatifs. Les quasi-ministères sont des secteurs de la fonction publique qui se sont détachés de leur ministère pour des raisons habituellement administratives, mais qui pourraient tout aussi bien en faire partie. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, par exemple, qui est issue de la fusion du ministère de l'Emploi et de l'Immigration et de la Commission d'assurance-chômage, un établissement public, fonctionne comme un ministère d'exécution. Par contre, les établissements publics qui exercent une fonction de réglementation, comme la Commission de contrôle de l'énergie atomique et le

---

* Joint à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, établissement public qui comprenait anciennement la Commission d'assurance-chômage.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bureau canadien de la sécurité aérienne, sont des tribunaux quasi judiciaires qui doivent jouir d'une certaine indépendance par rapport au gouvernement. De même, les conseils subventionnaires ont besoin d'une certaine indépendance pour maintenir l'impartialité du processus d'octroi de subventions en fonction du mérite. Aussi les conseils subventionnaires suivants sont-ils des établissements publics: Conseil de recherches médicales, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, Conseil des sciences du Canada et Conseil de recherches en sciences humaines.

Parmi les organismes consultatifs qui sont des établissements publics figurent le Conseil économique du Canada et le Conseil des sciences du Canada, lesquels offrent au gouvernement avis et conseils dans leur sphère de compétence et exécutent un programme de recherches. Le Conseil économique est plus gros que le Conseil des sciences (son budget s'élevait à 10,4 millions de dollars en 1989-1990 comparativement à 3,3 millions de dollars pour l'autre organisme), mais les deux organismes emploient un personnel relativement petit et confient une bonne part de leurs travaux à des chercheurs indépendants. Employeurs distincts par rapport à la fonction publique, ils ont leur propre système de dotation, de classification et de gestion des ressources humaines. Le seul trait vraiment commun à tous ces organismes, c'est qu'ils ont le statut de ministère aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

C. Agences, offices, bureaux, conseils et commissions

Étant donné la grande diversité des agences, offices, bureaux, conseils et commissions du gouvernement fédéral, le Pr Hodgetts arrive mal à relever entre eux des traits communs mis à part les distinctions évidentes, comme le statut spécial des commissions royales dont la durée est généralement brève et qui sont indépendantes aux termes de la *Loi sur les enquêtes*.

Ces organismes peuvent être considérés comme ou bien des quasi-ministères ou bien des organismes de règlementation. Parmi les quasi-ministères, mentionnons l'Agence spatiale canadienne, Statistique Canada, le Service correctionnel du Canada et Multiculturalisme et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Citoyenneté Canada. Les principaux organismes de règlementation sont l'Office national des transports et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Certains de ces organismes sont comparables pour la taille à de grands ministères, par exemple, le Service correctionnel, qui compte 10 275 employés et l'Office national des transports, qui en compte 519.

Une autre grande catégorie, c'est celle des organismes parlementaires comme le Bureau du vérificateur général, le Bureau du directeur général des élections, le Commissaire aux langues officielles et la Commission de la fonction publique. Chacun de ces organismes relève du Parlement en vertu de sa loi de fondation. Par exemple, le Vérificateur général, qui dispose d'environ 700 années-personnes,* produit un rapport annuel qu'il remet directement au président de la Chambre des communes. Aux termes de sa loi de fondation, le Bureau du vérificateur général est un employeur distinct par rapport à la fonction publique et n'est pas assujetti aux contrôles financiers du Conseil du Trésor. La Commission de la fonction publique est un tout autre type d'organisme parlementaire. Elle a une relation particulière avec le Parlement en tant que défenseur du principe du mérite dans les nominations assujetties à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Avec ses 2 152 employés, il s'agit d'une grande organisation qui, outre son rôle clé en matière de dotation en personnel, y compris les programmes de formation et d'équité en matière d'emploi, exerce un large éventail de fonctions de gestion des ressources humaines.

D. Nouveaux mécanismes institutionnels

En 1989, dans sa recherche de moyens plus rentables d'assurer les services, le gouvernement fédéral a transformé en "organisme de service spécial" (OSS) le Bureau des passeports et l'Agence des télécommunications du gouvernement, entre autres. Ce qui caractérise l'OSS, c'est qu'il fonctionne comme une entreprise privée dans la mesure où il poursuit des objectifs financiers et opérationnels clairement définis et se dote d'un plan d'entreprise pour la fourniture de produits et la prestation de services à une clientèle déterminée. Afin d'atteindre ses objectifs,

---

* Le nombre d'années-personnes ne correspond pas au nombre d'employés. Il s'agit du niveau moyen des ressources humaines attribuées à un ministère pour un an.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'OSS jouit d'une certaine indépendance par rapport au régime complexe de réglementation applicable à l'ensemble d'un ministère (et de la fonction publique). Bien que les OSS continuent de faire partie de leur ministère d'attache et que leurs employés restent des fonctionnaires, ils jouissent d'une latitude considérable en matière de finances, de personnel et d'administration. Voici comment le secrétaire du Conseil du Trésor, I. D. Clark, a récemment résumé leurs objectifs:

- favoriser la rentabilité de la prestation du service et donner à celle-ci un aspect d'affaires (y compris le recouvrement des coûts);

- améliorer le service à la clientèle en identifiant clairement les clients, en établissant en consultation avec eux les niveaux de services et en mettant l'accent sur la qualité du service;

- montrer que le gouvernement tient à coeur l'efficacité administrative;

- promouvoir l'innovation et l'initiative en milieu de travail(2).

Dans le budget de février 1991, le gouvernement déclare sont intention d'augmenter le recours aux OSS: "Cela permettra d'améliorer sensiblement la prestation et l'économie de ces services, grâce à l'établissement d'objectifs de rendement plus exigeants et au suivi des résultats". Il annonce également la transformation de trois secteurs de la fonction publique en OSS: la Commission canadienne des grains, la surveillance des hippodromes et la Direction générale de la propriété intellectuelle. Il est à noter que les passages du budget relatifs aux OSS figurent sous la rubrique "Sociétés d'État et organismes fédéraux", parmi les initiatives de contrôle et de réduction des dépenses. C'est dire que les OSS se rattachent étroitement à la politique de privatisation des sociétés d'État.

Il arrive également que ce sont les employés qui prennent en charge une entreprise publique. C'est ainsi que, en mars 1990, un certain

---

(2) I.D. Clark, "Improving Government Service Delivery", *Business Quarterly*, automne 1990, p. 88.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nombre d'employés du Centre des expositions du gouvernement canadien se sont détachés de la fonction publique après avoir conclu, dans le cadre d'un appel d'offres restreint, un contrat pluriannuel aux termes duquel ils continuent d'offrir les mêmes services au gouvernement. Il s'agit, en somme, d'une privatisation. À l'expiration du contrat, le gouvernement compte le renouveler, mais cette fois dans le cadre d'un appel d'offres ouvert à tous.

Le gouvernement envisage aussi une nouvelle forme d'arrangement, l'accord d'exploitation, dans le cadre duquel il confierait tout ou partie de l'exploitation d'une entreprise dont il est propriétaire à un tiers, généralement quelqu'un du secteur privé. Des pourparlers sont en cours en vue d'appliquer cette formule à un secteur d'Environnement Canada, mais aucun accord de ce type n'a encore été signé. Comme les employés qui prennent en charge une entreprise publique, les employés d'un secteur faisant l'objet d'un accord d'exploitation perdraient leur statut de fonctionnaire. L'accord d'exploitation a pour objectif d'appliquer les compétences du secteur privé à la prestation d'un service gouvernemental.

La prise en charge par les employés et l'accord d'exploitation s'inscrivent dans la tendance croissante à sous-traiter le travail accompli par les fonctionnaires. Dans un sens, la sous-traitance n'a rien à voir avec les modalités d'organisation: un ministère ou un organisme n'a pas besoin de modifier ses structures pour réduire le nombre de ses fonctionnaires ou pour les remplacer par des sous-traitants. Mais le phénomène prend de l'ampleur. On ne dispose pas de chiffres exacts, mais le secrétaire du Conseil du Trésor estime que les marchés de services personnels totalisent 285 millions de dollars par année et que le recours à ces marchés a plus que doublé entre 1979 et 1989. Un jour viendra peut-être où les ministères ne seront plus que des structures d'encadrement d'entrepreneurs, ce qui pourrait avoir de grandes conséquences sur le plan des comptes à rendre et de la gestion financière.

Une autre innovation, c'est la privatisation des services (et d'équipements) dont les ministères d'exécution étaient auparavant propriétaires et exploitants. Le ministère des Transports a procédé ainsi pour la construction du terminus 3 à l'Aéroport international de Toronto,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qui ne coûtera au gouvernement fédéral que 6,2 millions de dollars sur un budget estimatif de 365 millions de dollars, le reste provenant du secteur privé. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer ce type de collaboration (le terminus 3 n'est opérationnel que depuis quelques mois), le vérificateur général fait remarquer dans son rapport annuel de 1990 que, en l'absence d'un bon dispositif de planification et de gestion tenant compte de la modification du rôle du ministère, les risques d'erreurs coûteuses sont grands.

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Les Comptes publics du Canada de 1989-1990 fournissent des renseignements financiers sur 53 sociétés d'État mères qui, avec leurs filiales, emploient environ 136 000 personnes; les grandes sociétés d'État commerciales contrôlent des actifs de 18,2 milliards de dollars. Les sociétés d'État varient grandement sur le plan de la taille et de l'impact économique, mais elles interviennent pour une bonne part de l'emploi fédéral (30 p. 100) et constituent un important mécanisme d'exécution des politiques du gouvernement. Comme elles appartiennent entièrement au gouvernement fédéral, elles se distinguent des entreprises mixtes et en coparticipation, lesquelles appartiennent à la fois au gouvernement fédéral et au secteur privé ou à d'autres gouvernements.

Le régime de contrôle des sociétés d'État figure dans le LGFP depuis la modification que cette loi a subie en 1984*. Contrairement aux ministères, les sociétés d'État sont indépendantes du ministre; leur responsabilité à l'égard du gouvernement est fondée sur une contradiction intéressante, à savoir la nécessité de concilier l'indépendance commerciale avec les prérogatives de la propriété et du contrôle. Le gouvernement fédéral recourt à la société d'État pour permettre à ces entreprises de fonctionner de façon efficace et rentable

---

* La Banque du Canada ainsi que plusieurs autres sociétés d'État à vocation surtout culturelle, comme la Société Radio-Canada, échappent à ces dispositions de la LGFP.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sans être entravées par les restrictions bureaucratiques d'un ministère*. De cette manière, une tâche peut être accomplie au nom du gouvernement, mais pas directement par lui.

La LGFP établit un équilibre entre les droits du ministre (qui agit à titre d'actionnaire ou de représentant de l'État actionnaire et par l'intermédiaire duquel la société d'État rend des comptes au Parlement) et les responsabilités des administrateurs et des dirigeants de gérer la société conformément aux bonnes pratiques commerciales. Les sociétés d'État mères** doivent déclarer leurs dépenses avant de les engager et après. Les budgets et les plans d'entreprise sont approuvés par le Conseil du Trésor sur la recommandation du ministre de tutelle. Un résumé de ces plans est déposé au Parlement et renvoyé au comité compétent pour examen éventuel. De même, les rapports annuels contenant des renseignements financiers chronologiques sont déposés à la Chambre des communes et doivent se conformer aux règlements du Conseil du Trésor en matière de présentation. Le Conseil du Trésor et le ministère des Finances ont établi un secrétariat chargé d'exécuter les dispositions de la LGFP en matière de contrôle des sociétés d'État.

La LGFP prévoit la possibilité que des directives obligatoires soient émises à une société d'État. En outre, le ministre de tutelle exerce des pouvoirs clés, comme la nomination des administrateurs (avec l'aval du Cabinet) et l'approbation des plans de financement et d'emprunt (également approuvés par le Conseil du Trésor). En pratique, toutefois, les ministres tendent à laisser la gestion au jour le jour des sociétés d'État à leur conseil d'administration et à leurs dirigeants. Il a rarement été fait recours, par exemple, au pouvoir d'émettre des directives, lesquelles doivent être déposées au Parlement. Comme le fait remarquer le vérificateur général dans la vérification qu'il a faite en 1989 de la mise en oeuvre des principes directeurs qui s'appliquent au contrôle et à l'obligation de rendre compte des sociétés d'État:

---

* Les employés des sociétés d'État ne sont pas des fonctionnaires et les règlements administratifs de la fonction publique ne s'appliquent pas à eux.

** En vertu de la LGFP, il est interdit aux filiales de se livrer à des activités qui ne cadrent pas avec le mandat de leur société mère.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Malgré l'attribution officielle des pouvoirs (en vertu de la LGFP), il ressort de nos entretiens avec les administrateurs et les dirigeants qu'en pratique le gouvernement donne habituellement un pouvoir d'action considérable aux conseils d'administration. Il a donné une direction stratégique aux sociétés d'État et il exerce ses autres pouvoirs avec modération.

Les sociétés d'État sont traditionnellement catégorisées en fonction de leur degré de dépendance à l'égard des deniers publics. Il en existe deux grandes catégories correspondant aux parties I et II de l'annexe III de la LGFP:

> Les sociétés de la partie I dépendent habituellement de crédits parlementaires pour leurs dépenses de fonctionnement et exercent leurs activités à l'abri de la concurrence, ou les deux;
>
> Les sociétés de la partie II:
> a) exercent leurs activités en situation de concurrence;
> b) ne dépendent pas habituellement de crédits pour leurs dépenses de fonctionnement.
> (LGFP, par. 3(5))

Dans l'examen qui suit, nous faisons une distinction entre les sociétés d'État commerciales et les sociétés d'État non commerciales. Nous parlons aussi des entreprises mixtes, de la privatisation et des facteurs fiscaux, règlementaires et autres qui font en sorte que des entreprises privées servent en somme d'instrument d'exécution des politiques gouvernementales.

A. Sociétés d'État non commerciales

D'un point de vue fonctionnel, on peut dire que les 31 sociétés de la partie I de l'annexe III de la LGFP se livrent à des activités de commerce, de prêt, d'assurance, de règlementation et d'approvisionnement, entre autres. Il est parfois difficile de comprendre pourquoi le gouvernement a décidé de créer une société d'État. Dans bien des cas, on se demande pourquoi il n'a pas confié telle ou telle faction à un ministère d'exécution. La Société canadienne d'hypothèques et de logement, par exemple, a entretenu de temps une autre une relation directe

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avec un ministre (d'État, mais quand même) et agit à bien des égards comme si elle était le ministère fédéral du Logement*. Cependant, elle a été créée en 1946 pour fournir du financement à bon marché aux acheteurs de logements et, par l'administration de son fonds hypothécaire, elle assure une fonction parabancaire qui se prête bien au statut d'entreprise. Toutes les sociétés d'État non commerciales ont ainsi été établies dans des conditions et dans des circonstances spéciales qui justifiaient la création d'une entreprise.

Parmi les sociétés de commerce, il y a la Corporation commerciale canadienne et la Société d'expansion des exportations. La Corporation commerciale canadienne (actif de 829,8 millions de dollars et 97 employés en 1989-1990) sert de contractant principal lorsque d'autres pays veulent acheter des biens et des services au Canada de gouvernement à gouvernement. La Société d'expansion des exportations (actif de 6,6 milliards de dollars et 490 employés en 1989-1990) gère les assurances et le financement nécessaires aux exportations jugées d'intérêt national.

Parmi les sociétés de prêts, mentionnons la Société du crédit agricole (qui prête aux agriculteurs) et la Banque fédérale de développement (qui prête aux petites entreprises). En 1989-1990, le gouvernement fédéral avait, par leur intermédiaire, un encours de prêts de 3,6 milliards de dollars aux agriculteurs et de 1,7 milliard aux petites et moyennes entreprises.

Un bel exemple de compagnie d'assurance, c'est la Société d'assurance-dépôts du Canada, qui offre une assurance-dépôts limitée aux banques et aux sociétés de prêt et de fiducie à charte fédérale (et aux sociétés de prêt et de fiducie à charte provinciale agréées). Bien que dotée d'un personnel modeste (63 employés en 1989-1990), la SADC a récemment joué un grand rôle économique par suite de la faillite de plusieurs banques, ce qui explique pourquoi son fonds d'assurance accuse un lourd déficit (851 millions de dollars en 1989).

---

* Par exemple, la SCHL agit en tant qu'agent du gouvernement dans la prestation de contributions et de subventions au logement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Parmi les sociétés de réglementation et d'approvisionnement, mentionnons respectivement la Commission canadienne du lait et Construction de défense (1951) Limitée. Dans une certaine mesure, la Commission canadienne du lait est à cheval sur les domaines du commerce et de la réglementation en raison de ses activités de commercialisation, mais elle administre également un système complet de prix de soutien aux producteurs (280 millions en 1988-1989) qui lui permet, de concert avec les offices provinciaux, de réglementer l'industrie laitière. Par contre, Construction de défense Limitée se charge des gros projets militaires de construction et d'entretien du ministère de la Défense nationale. Pour la construction d'une grande base militaire, par exemple, c'est elle qui lance l'appel d'offres, sélectionne l'entrepreneur et gère le marché jusqu'à la fin des travaux.

Il y a aussi les sociétés d'État non commerciales qui servent de moyen terme sur la voie de la privatisation. Ainsi, la Société canadienne des postes, non commerciale à l'origine, est devenue commerciale en juin 1989, au moment où elle a commencé à enregistrer des "bénéfices" sur ses opérations postales. Il est également possible que des sociétés comme Énergie atomique du Canada et Via Rail Canada, qui sont actuellement classées non commerciales (partie I de l'annexe III de la LGPF), soient classées commerciales (partie II de la même annexe) si elles deviennent rentables et cessent par conséquent de dépendre des affectations de crédits parlementaires.

Sur le plan des comptes à rendre et du contrôle, les sociétés non commerciales ont des obligations plus lourdes que les sociétés commerciales. Elles doivent, par exemple, soumettre leur budget de fonctionnement à l'approbation du ministre et du Conseil du Trésor et sont assujetties à des vérifications plus serrées de la part du vérificateur général, lequel doit être à tout le moins leur vérificateur conjoint. Ces dispositions s'expliquent par le besoin d'examiner de plus près les entreprises qui font régulièrement appel aux derniers publics.

Sont également non commerciales, mais exemptées des dispositions de la LGFP en matière de comptes à rendre et de contrôle, huit sociétés d'État mères, dont certaines constituent d'importants éléments de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'appareil d'exécution des politiques gouvernementales. Ainsi, la Banque du Canada est la banque centrale responsable de formuler et de mettre en oeuvre la politique monétaire; elle sert également d'agent financier du gouvernement, ce qui l'amène à s'occuper des valeurs mobilières comme les bons du Trésor et les obligations d'épargne du Canada. Une autre société exemptée, la Commission canadienne du blé, joue elle aussi un rôle économique crucial puisqu'elle est responsable de toutes les exportations de blé et d'orge des provinces des Prairies et de certaines régions de la Colombie-Britannique.

Plusieurs sociétés exemptées, notamment la Société Radio-Canada, sont de nature culturelle. Radio-Canada offre un service national de radio et de télévision dans les deux langues officielles et est la clé de voûte de l'appui du gouvernement au développement des arts et de la culture. Sa principale source de fonds est une subvention gouvernementale (981 millions en 1989-1990).

B. Sociétés d'État commerciales

Ce qui caractérise les sociétés d'État commerciales, c'est leur relative autonomie financière et leur indépendance à l'égard des derniers publics. Il faut se rappeler, toutefois, que leur acquisition et leur capitalisation ont souvent nécessité énormément de derniers publics et que même si elles réalisent actuellement des "bénéfices", elles ont entraîné une importante mise de fonds publics.

Si le gouvernement a eu recours aux sociétés d'État commerciales comme moyen d'exécuter ses politiques, c'est, d'un point de vue historique, en réponse aux difficultés inhérentes à la géographie du Canada et aux défis que pose l'économie dynamique et plus développée de son voisin du sud(3).

Ces sociétés d'État constituaient également un moyen pour le gouvernement d'obtenir du secteur privé qu'il se plie à ses objectifs de politique. Cette volonté d'influer sur l'économie peut amener le

---

(3) J.K. Laux et M. Molot, *State Capitalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1988, p. 59.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement aussi bien à intervenir par le biais de mesures fiscales et réglementaires qu'à acquérir purement et simplement des entreprises privées(4).

Il existe relativement peu de sociétés d'État mères commerciales (celles de la partie II de l'annexe III de la LGFP). Outre les sept sociétés portuaires (Halifax, Montréal, Québec, Prince Rupert, Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), Saint-Jean (Terre-Neuve) et Vancouver), il n'y en a que six:

Société	Actif	Passif	Nombre d'employés
	- millions $ -		
Corporation de développement des investissements du Canada	550,2	723,7	10
Ports Canada	118,2	5,1	84
Postes Canada	2 507,8	1 017,7	50 522
Chemins de fer nationaux	7 137,1	3 590,7	38 450
Petro-Canada	7 276,0	4 494,3	6 468
Monnaie royale canadienne	94,0	35,8	776

Source: *Comptes publics du Canada 1989-1990*, vol. III.

La Corporation de développement des investissements du Canada est une société de portefeuille créée en 1982 surtout en raison de la crise qui sévissait dans deux avionneries publiques (Canadair et de Havilland). Elle a pour mandat de privatiser des entreprises et bon nombre des entreprises qu'elle a gérées, y compris les deux avionneries, ont été vendues. Dans le cas de Canadair, elle a fondé une filiale chargée de la dette active de 1,23 milliard de dollars (par la suite assumée par le Canada) de manière que les actifs puissent être plus facilement vendus.

La Société canadienne des ports (anciennement la Commission des ports nationaux) planifie et coordonne le développement de 15 ports situés un peu partout au Canada. Elle est directement responsable de la gestion de huit d'entre eux, les sept autres (énumérés ci-dessus) étant constitués en sociétés qui jouissent d'une grande mesure d'autonomie locale.

---

(4) M. Berkowitz et Y. Kotowitz, *L'organisation et le contrôle des sociétés d'État*, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1985, p. 34.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Société canadienne des postes est passée du statut de ministère à celui de société d'État non commerciale (en 1981), puis de société d'État financièrement autonome. En 1989-1990, elle a enregistré des bénéfices de 149 millions de dollars sur des recettes de 3,6 milliards et, en juin 1990, elle a versé un dividende de 60 millions dans les coffres fédéraux. Certes, il lui est arrivé d'enregistrer des bénéfices lorsqu'elle était un ministère, mais sa structure était alors fort différente. Ses actifs immobiliers, par exemple, étaient à ce moment-là gérés par le ministère des Travaux publics sans qu'il lui en coûte un sou, alors que la Société canadienne des postes contrôle entièrement tous ses actifs. La raison pour laquelle elle a été convertie en société d'État, comme le déclare le Pr Hodgetts, c'est qu'elle "affiche presque toutes les caractéristiques d'une entreprise industrielle génératrice de revenus"(5).

Les Chemins de fer nationaux ont été établis pour regrouper et continuer l'exploitation de plus de 200 chemins de fer non viables ou en faillite immédiatement après la Première Guerre mondiale. Ils constituaient un réseau ferroviaire transcontinental qui entrait en concurrence avec le réseau privé, celui du Canadien Pacifique. Bien que la société ait enregistré des bénéfices pendant de nombreuses années, la dette héritée des chemins de fer insolvables a conduit le gouvernement à reconstituer son capital à trois reprises (1937, 1952 et 1978). Confrontée à la concurrence croissante d'autres modes de transport, la société a vendu ses filiales hôtelière, de téléphone et de télécommunications en 1988 et a appliqué le produit de ces ventes au règlement de sa dette.

Créée en tant que moyen pour les Canadiens de contrôler une grande société pétrolière par l'acquisition de Petrofina et de plusieurs petites sociétés, Petro-Canada vient de faire l'objet d'une loi de privatisation (projet de loi C-84) qui a reçu la sanction royale en février 1991.

La dernière société d'État commerciale, la Monnaie royale canadienne, était un établissement public avant 1969, année où elle a été

---

(5) Hodgetts (1973), p. 118.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

constituée en société par une loi. La frappe de pièces de monnaie et les activités connexes (par exemple, la numismatique et la vente de métaux précieux) sont essentiellement des activités commerciales et rentables (en 1989, la Monnaie a enregistré des bénéfices de 7,8 millions de dollars sur des recettes de 749,5 millions), ce qui fait qu'elles se prêtent au statut d'entreprises.

C. Entreprises mixtes et en coparticipation et autres entités

Les définitions suivantes sont tirées des Comptes publics du Canada:

Entreprises mixtes:	Le capital-actions appartient en partie au Canada et en partie à des intérêts du secteur privé.
Entreprises en coparticipation:	Le capital-actions appartient en partie au Canada et en partie à d'autres niveaux de gouvernement.
Autres entités:	Personnes morales sans capital-actions dont le conseil d'administration est en partie nommé par le gouvernement.(6)

Dans son étude de 1985 sur les entreprises mixtes et en coparticipation,* le vérificateur général fait état des avantages et des inconvénients qu'elles comportent par rapport aux autres formes de participation à l'économie que pourrait choisir le gouvernement. Les entreprises mixtes permettent au gouvernement, entre autres, d'engager moins de derniers publics pour atteindre ses objectifs et de profiter du savoir-faire du secteur privé. En revanche, elles l'exposent à de lourdes obligations dans l'éventualité d'une défaillance ou d'une faillite et au risque de conflits avec les actionnaires du secteur privé. Quant aux entreprises en coparticipation, elles permettent au gouvernement, entre autres, d'améliorer la coopération intergouvernementale et de partager la _

---

(6) *Comptes publics du Canada 1989-1990*, vol. III, p. 86-87.

* Dans son étude, le vérificateur général se préoccupe surtout de l'insuffisance des renseignements financiers et autres communiqués au Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

responsabilité financière avec d'autres gouvernements. En revanche, elles peuvent l'amener à assumer une responsabilité financière prépondérante sans contrôle correspondant et l'exposent au risque de conflits avec les autres gouvernements.

Plusieurs études mettent en doute la mesure dans laquelle les entreprises mixtes peuvent servir d'instrument d'exécution des politiques gouvernementales. Il ressort, en effet, d'une enquête de 1987 sur trois entreprises mixtes, deux fédérales et une québécoise, que ce type d'entreprise constitue un modèle d'organisation ambigu qui limite l'aptitude de l'actionnaire public à imposer ses objectifs de politique dans l'éventualité de divergences de vue avec les actionnaires privés(7).

Dans le cadre de la politique de privatisation du gouvernement, le nombre des entreprises mixtes et en coparticipation est passé de 13 à 8 depuis 1984. La plus grosse, la Corporation de développement du Canada, a été privatisée en 1988. Cette vente a eu pour effet de réduire la valeur du portefeuille des entreprises mixtes et en coparticipation de 36 p. 100, à l'exclusion des avoirs du surintendant des faillites aux termes de la *Loi sur les faillites*.

Sur les cinq entreprises mixtes énumérées dans les Comptes publics de 1989-1990, la plus grosse de beaucoup (actif de 781 millions de dollars et passif de 523 millions) est Télésat Canada, dont le gouvernement fédéral détient 50 p. 100 du capital-actions (et le CN, une société d'État, 3,75 p. 100). Télésat Canada a pour mandat d'exploiter des systèmes de télécommunications par satellite. Elle a pour ministre de tutelle le ministre des Communications. D'autres entreprises mixtes se livrent à la navigation dans l'Arctique et à l'exploration énergétique*.

À l'heure actuelle, il n'existe que trois entreprises en coparticipation, la plus importante (avec le Manitoba) s'occupant du

---

(7) S. Brooks, *Who's in Charge? The Mixed Enterprise Corporation in Canada*, Institut de recherches politiques, Halifax, 1987, p. 3.

* Cinquante-neuf autres entreprises mixtes ont été relevées dans une étude, compte tenu de divers investissements fédéraux de moins de 50 millions de dollars. Voir W. Stanbury, E.C. Elford, "Mixed Enterprises in Canada", document présenté à la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, juin 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réaménagement d'une partie de la ville de Winnipeg (la North Portage Development Corporation, dont l'actif s'élève à 77,6 millions de dollars et le passif à 1,3 million et dont le gouvernement fédéral détient 33,3 p. 100 du capital).

Figurent parmi les autres entités des établissements de bienfaisance, comme la Fondation Asie-Pacifique (qui favorise l'harmonie entre les peuples de la région du Pacifique) et des instituts de recherche comme l'Institut canadien de recherches en génie forestier et la Western Grains Research Foundation. Il y a également huit commissions portuaires. (Voir l'annexe A.)

D. Privatisation et contraintes liées aux politiques du gouvernement

Comme le fait observer le vérificateur général dans son étude de 1989, le portefeuille des sociétés d'État est en constante évolution: de 1984 à 1988, 10 sociétés d'État mères** ont été créées et 12 autres ou dissoutes ou, le plus souvent, privatisées. En 1984, il n'y avait que cinq vraiment grandes sociétés d'État fédérales ayant un chiffre d'affaires de plus de 2 milliards de dollars. Or, l'une d'elles, Air Canada, a été vendue; une autre, Petro-Canada, est en vente; et de gros morceaux d'une troisième, les Chemins de fer nationaux, ont été vendus. Ne sont donc restées intactes que la Commission canadienne du blé et la Société canadienne des postes, encore que les bénéfices récemment enregistrés par cette dernière aient donné lieu à des rumeurs voulant qu'elle soit elle aussi privatisée.

Le gouvernement donne à son initiative de privatisation cinq justifications:

- Mutations du milieu économique. Dans le cas de plusieurs sociétés d'État, les objectifs initiaux ne sont plus pertinents. Certaines de ces sociétés ont été créées pour répondre à des objectifs politiques qui ne sont plus légitimes. En outre, le gouvernement

---

** Sans compter le grand nombre de filiales créées et dissoutes pendant la même période.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dispose d'autres options, par ex., les impôts, les dépenses et la réglementation pour satisfaire à ses besoins à cet égard.

- Efficience. Un grand nombre de sociétés d'État sont considérées comme ne servant pas leurs clients de façon aussi efficace que le secteur privé.

- Deniers publics. La propriété publique des sociétés d'État exige beaucoup de ressources du gouvernement. En outre, les ministres ont du mal à exercer leur responsabilité à l'égard des sociétés d'État.

- Styles de gestion. Par suite de leur bureaucratisation excessive, les sociétés d'État répugnent à prendre des risques, ce qui peut les empêcher de réagir avec souplesse à l'évolution rapide des conditions du marché.

- Honnêteté et équité. Plusieurs sociétés d'État utilisent l'argent des impôts pour concurrencer le secteur privé(8).

On a vu dans la vente d'Air Canada la pierre de touche de la politique de privatisation. Le projet de loi (C-129) autorisant sa vente a reçu la sanction royale en août 1988 et la vente des actions au public s'est faite en deux étapes: 43 p. 100 en octobre 1988, ce qui a produit 234 millions de dollars; et 57 p. 100 en juillet 1989, ce qui a produit 474 millions. Bien que la déréglementation et les fusions aient, pendant les années 80, sensiblement diminué la position d'Air Canada comme premier transporteur aérien canadien, la société avait été établie dans un but de politique gouvernementale, à savoir assurer un service aérien national. Vu les règlements que le gouvernement fédéral peut toujours imposer et les conditions dont il a assorti la vente, il n'a pas nécessairement renoncé à cet objectif. Voici quelques-unes des principales conditions de la vente d'Air Canada: aucun actionnaire ne peut posséder plus de 10 p. 100 des actions et les étrangers ne peuvent en posséder plus de 25 p. 100; il y a des restrictions opérationnelles comme l'obligation de respecter la *Loi sur les langues officielles*, de conserver les bases d'entretien et de maintenir le siège social à Montréal.

---

(8) L'hon. Barbara McDougall, ministre d'État (Privatisation), *Extraits des déclarations faites par l'honorable Barbara McDougall sur les motifs de la privatisation*, mai 1987, p. 2-4 (abrégés).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Comme il est noté dans une étude, une conception plus large de la privatisation englobe tout un ensemble de politiques gouvernementales visant à réduire l'intervention du gouvernement dans l'économie et à renforcer la concurrence(9), à savoir la déréglementation, la libéralisation des échanges et le recours accru à la sous-traitance. Ces politiques tendant à la privatisation soulèvent la question plus large de l'extraordinaire variété des mesures gouvernementales qui restreignent les activités du secteur privé. Les politiques financières (impôts, dépenses, réforme fiscale, etc.) influent lourdement sur l'entreprise privée, tandis que, grâce à son pouvoir de dépenser, l'État va jusqu'à créer de "quasi-ministères" de petite envergure qui tous les ans reçoivent et administrent des subventions fédérales. Le gouvernement verse toutes sortes de contributions aux entreprises à des conditions qui peuvent transformer une subvention incitative en un moyen d'assurer le respect de ses politiques. Par exemple, un grand programme de contributions, le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, a versé en 1989-1990 301 millions de dollars à plusieurs centaines d'entreprises. Les entreprises qui ont acquis les deux avionneries d'État, Boeing Canada (de Havilland) et Bombardier (Canadair), ont chacune reçu plus de 50 millions de dollars dans le cadre de ce programme.

---

(9) A. Tupper et G.B. Doern, "Canadian Public Enterprises and Privatization", *Privatization, Public Policy and Public Corporations in Canada*, Institut de recherches politiques, Halifax, 1988, p. 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE A

MINISTÈRES, ORGANISMES ET SOCIÉTÉS D'ÉTAT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

1. MINISTÈRES (Annexe I, *Loi sur la gestion des finances publiques)*

Affaires des anciens combattants
Affaires extérieures
Affaires indiennes et du Nord canadien
Agriculture
Approvisionnements et Services
Communications
Conseil du Trésor
Consommateurs et Sociétés
Défense nationale
Emploi et Immigration
Énergie, Mines et Ressources
Environnement
Finance
Justice
Pêches et Océans
Revenu national
Santé nationale et Bien-être social
Secrétariat d'État du Canada
Solliciteur général
Transports
Travail
Travaux publics

2. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS (Annexe II, *Loi sur la gestion des finances publiques)*

Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail
Commission de contrôle de l'énergie atomique (employeur distinct)
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada
Commission des champs de bataille nationaux
Conseil de recherches en sciences humaines (employeur distinct)
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (employeur distinct)
Conseil de recherches médicales (employeur distinct)
Conseil des sciences du Canada (employeur distinct)
Conseil économique du Canada (employeur distinct)
Conseil national de recherches du Canada (employeur distinct)
Corporation de disposition des biens de la Couronne
Directeur de l'établissement de soldats
Directeur des terres destinées aux anciens combattants
Musées nationaux du Canada
Office des prix des produits de la pêche
Office de stabilisation des prix agricoles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. SECTEURS DÉSIGNÉS COMME MINISTÈRES AUX FINS DE LA *LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES*

Administration du pipe-line du Nord (employeur distinct)
Agence canadienne de développement international
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Agence de surveillance du secteur pétrolier
Agence spatiale canadienne
Archives publiques
Bibliothèque nationale
Bureau des relations fédérales-provinciales
Bureau du Conseil privé
Bureau du directeur général des élections
Centre canadien de gestion
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Comité externe d'examen de la GRC
Commissaire à la magistrature fédérale
Commissaire à la protection de la vie privée
Commissaire à l'information
Commissaire aux langues officielles
Commission canadienne des droits de la personne
Commission canadienne sur la détermination de la peine
Commission de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses
Commission de la fonction publique
Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Commission de révision des marchés publics
Commission des plaintes du public contre la GRC
Commission des relations de travail de la Fonction publique (employeur distinct)
Commission du droit d'auteur
Commission nationale des libérations conditionnelles
Commission royale d'enquête sur un système national de transport des passagers
Commission royale sur la réforme électorale
Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto
Commission royale sur les nouvelles techniques de reproduction
Conseil canadien des relations de travail
Conseil consultatif sur la condition féminine
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés
Conseil national de commercialisation des produits agricoles
Cour canadienne de l'impôt
Cour fédérale du Canada
Cour suprême
Gendarmerie royale du Canada
Investissement Canada
Multiculturalisme et Citoyenneté Canada

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Office du transport du grain
Office national de l'énergie
Office national des transports
Office national du film (employeur distinct)
Privatisation et Affaires réglementaires*
Protection civile Canada
Secrétaire du gouverneur général
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
Service canadien des forêts
Service correctionnel du Canada
Surintendant des institutions financières
Tribunal canadien de commerce extérieur
Tribunal de l'aviation civile
Tribunal de la concurrence
Statistique Canada
Vérificateur général (employeur distinct)

4. ORGANISMES DE SERVICE SPÉCIAUX (le ministère de tutelle figure entre parenthèses)

Agence des télécommunications gouvernementales (Communications)
Bureau des passeports (Affaires extérieures)
Commission canadienne des grains** (Agriculture)
Conseils et Vérification Canada (Approvisionnements et Services)
Direction générale de la propriété intellectuelle** (Consommateurs et Sociétés)
Formation et Perfectionnement Canada (Commission de la fonction publique)
Groupe Communication Canada (Approvisionnements et Services)
Surveillance des hippodromes** (Agriculture)

5. SOCIÉTÉS D'ÉTAT (sociétés mères)
a. SOCIÉTÉS D'ÉTAT NON COMMERCIALES (annexe III, partie I, LGFP)

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
Administration de pilotage de l'Atlantique
Administration de pilotage des Grands Lacs
Administration de pilotage des Laurentides
Administration de pilotage du Pacifique
Banque fédérale de développement
Centre international d'exploitation des océans
Commission canadienne du lait
Commission de la capitale nationale
Conseil national des normes
Construction de défense (1951) Limitée
Corporation commerciale canadienne

---

* Le budget de février 1991 prévoit que ce bureau sera transféré au ministère des Finances/Conseil du Trésor.

** D'après le budget de février 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Corporation Place du Havre Canada Inc.
Énergie atomique du Canada, Limitée
Enterprise Cape Breton Corporation
Harbourfront Corporation
Les Associés Mingan Ltée
Marine Atlantique Inc.
Office canadien des provendes
Office canadien du poisson salé
Office de commercialisation du poisson d'eau douce
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Société d'assurance-dépôts du Canada
Société de construction des musées du Canada
Société de développement du Cap-Breton
Société du crédit agricole
Société immobilière du Canada Limitée
Société pour l'expansion des exportations
Via Rail Canada Inc.

b. **SOCIÉTÉS D'ÉTAT COMMERCIALES (annexe III, partie II, LGFP)**

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada
Corporation de développement des investissements du Canada
Monnaie royale canadienne
Petro-Canada
Société canadienne des ports
Société canadienne des postes
Société du port de Halifax
Société du port de Prince Rupert
Société du port de Québec
Société du port de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)
Société du port de Saint-Jean (Terre-Neuve)
Société du port de Montréal
Société du port de Vancouver
Téléglobe Canada

c. **SOCIÉTÉS D'ÉTAT EXEMPTÉES (ne figurent pas dans les annexes de la LGFP et sont exemptées de ses dispositions en matière de comptes à rendre et de contrôle)**

Banque du Canada
Centre de recherches pour le développement international
Commission canadienne du blé
Conseil des arts du Canada
Institut canadien pour la paix et la sécurité mondiales
Société du Centre national des Arts
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne
Société Radio-Canada

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6. **ENTREPRISES MIXTES ET EN COPARTICIPATION (les sociétés mères sont énumérées dans les *Comptes publics du Canada 1989-1990*, vol. III, au 31 mars 1990)**

Compagnie de navigation Canarctic Limitée
Gérance de projets nucléaires NPM du Canada Inc.
Lower Churchill Development Corporation Limited
National Sea Products Limited
North Portage Development Corporation
Société coopérative de l'énergie
Société du parc industriel et portuaire Québec-sud Télésat Canada
Télésat Canada

7. **AUTRES ENTITÉS (énumérées dans les *Comptes publics du Canada 1989-1990*, vol. III, au 31 mars 1990)**

Administration du pont Blue Water
Administration du pont du port de Saint John
Association canadienne des entraîneurs
Association pour l'exportation du livre canadien
Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority
Caisse du souvenir
Calgary Olympic Development Association
Centre canadien de lutte contre les toxicomanies
Centre canadien d'administration du sport et de la condition physique Inc.
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
Commission du parc international Roosevelt de Campobello
Conseil de fiducie du fonds canadien de recherche de la Reine Elizabeth II sur les maladies d'enfance
Conseil des grains du Canada
Le Conseil médical du Canada
Fondation Asie-Pacifique du Canada
Fonds de bienfaisance de l'armée
FORINTEK Canada Corp.
Institut canadien de recherche sur la condition physique et le mode de vie
Institut canadien de recherches en génie forestier
Institut canadien de recherches sur les pâtes et papiers
Institut international du Canada pour le grain
Institut Vanier pour la famille
The Nature Trust of British Columbia
Northern Native Fishing Corporation
NWT Co-operative Business Development Fund
PARTICIPaction

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Prix humanitaire Terry Fox Inc.
Société canadienne d'enregistrement des animaux
Société de caisse de retraite de la Commission internationale des pêcheries
Société de l'usine-pilote de protéines, huiles et amidons
Société du Complexe Forestier des Maritimes
The Victoria Commonwealth Games Host Society
Western Grains Research Foundation
The 1991 Canada Games Society (P.E.I.) Inc.
The 1989 Jeux Canada Games Society Saskatoon Inc.

Commissions portuaires

Commission du port de Hamilton
Commission du port de Nanaimo
Commission du port de North Fraser
Commission du port d'Oshawa
Commission du port de Port Alberni
Commission du port de Thunder Bay
Commission du port de Toronto
Commission du port de Windsor
Commission du port du fleuve Fraser